

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Ernährung,
Landwirtschaft u. Verbraucherschutz

Ausschussdrucksache

17(10)983-G

ÖA am 22.10.2012

11.10.2012

Stellungnahme des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt
des Landes Sachsen-Anhalt

für die

78. Sitzung des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
zur Öffentlichen Anhörung zum Thema:

„GAP-Reform“

am Montag, dem 22. Oktober 2012
von 14:00 Uhr bis 17:00 Uhr
in Berlin, Adele-Schreiber-Krieger-Straße 1
Marie-Elisabeth-Lüders-Haus
Sitzungssaal 3.101

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentliche Anhörung von Sachverständigen zum Thema „GAP-Reform“ am 22. Oktober 2012

Stellungnahme Dr. Hermann Onko Aeikens, Minister für Landwirtschaft und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt

Fragenkatalog

Vorbemerkung:

Die europäische Integrationsgeschichte ist in starkem Maße geprägt durch die Gemeinsame Agrarpolitik. Kein anderer Politikbereich ist so stark vergemeinschaftet. Im Laufe der Entwicklung hat die Gemeinsame Agrarpolitik zahlreiche Reformen und einen grundlegenden Wandel erfahren.

Seit 1992 wird die Agrarpolitik zunehmend auf die Anforderungen des Marktes ausgerichtet, die Budget-Kosten wurden reduziert und handelsverzerrende Wirkungen abgebaut. Die Themen Umwelt-, Natur-, Tier- und Verbraucherschutz sind zu integralen Bestandteilen der GAP geworden.

Dennoch ist festzustellen, dass die Landwirtschaft unter den in Europa geltenden gesetzlichen Bestimmungen angemessene Ausgleichsleistungen benötigt.

Die Vorschläge der Europäischen Kommission zur Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2013 werden hinsichtlich der Ziele unterstützt. Die Frage ist, ob die vorgeschlagenen Instrumente und Maßnahmen wirkungsvoller gestaltet werden können.

1. Sind aus Ihrer Sicht die Direktzahlungen zwingend notwendig, um die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft im internationalen Maßstab zu erhalten, und wie müsste die GAP auch im Hinblick auf einen Ausstieg aus den Direktzahlungen nach 2020 konzipiert werden?

Die Direktzahlungen leisten einen erheblichen Beitrag zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit, Einkommenssicherung und Risikoabsicherung der landwirtschaftlichen Unternehmen. Sie sind ein finanzieller Ausgleich für die hohen Umwelt-, Tier- und Verbraucherschutzstandards in der Europäischen Union im Vergleich zu den Produktionsauflagen in vielen Drittstaaten. Sie entgelten pauschal gesellschaftliche Leistungen, die nicht über den Markt honoriert werden.

Dabei ist zu beachten, dass die Gewährung der Direktzahlungen durch das Cross-Compliance-Instrument an zahlreiche Auflagen gekoppelt ist. Neben 18 Verordnungen und Richtlinien des Natur-, Umwelt-, Tier- und Verbraucherschutzes, müssen die Landwirte den Erhalt landwirtschaftlicher Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand nachweisen. Darunter fallen zum Beispiel Vorgaben zur Erosionsvermeidung als zusätzlich zu erbringende Leistungen ebenso wie Maßnahmen zur Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit.

Auswertungen von Daten aus dem Testbetriebsnetz der Bundesrepublik Deutschland der letzten vier Jahre zeigen, dass der durchschnittliche Gewinn bei den Haupterwerbsunternehmen im Ackerbau bei 478 €/ha lag. Die Direktzahlungen machen durchschnittlich 66% dieser Gewinne aus. Dabei ist eine durchschnittliche Verzinsung des eingesetzten Eigenkapitals in diesen Unternehmen von 2,1% festzustellen. In Sachsen-Anhalt mit seinen guten Böden und guten Strukturen lag der Gewinn in diesem Zeitabschnitt in dieser Betriebsgruppe bei 381 €/ha. Der Anteil der Direktzahlungen betrug hier durchschnittlich 83%.

Bei einem Ausstieg aus den Direktzahlungen wäre mit einem verstärkten Strukturwandel und damit mit einer deutlichen Abnahme der Zahl der Unternehmen bei gleichzeitiger Zunahme der Betriebsgrößen zu rechnen. Es ist davon auszugehen, dass das hierfür notwendige Kapital zur Finanzierung des Wachstums der verbleibenden Betriebe häufig nur durch außerlandwirtschaftliche Investoren unter anderem durch den Erwerb von Beteiligungen an landwirtschaftlichen Unternehmen aufgebracht werden kann. Dies hätte vielfältige regionale Auswirkungen bis hin zur gesellschaftlichen Akzeptanz zur Folge.

Politikänderungen müssen daher mit Bedacht vorgenommen werden. Sie bedürfen angemessener Anpassungsperioden, da sich die Wirtschaftsbeteiligten mit ihren Unternehmensentscheidungen, insbesondere in der Tierhaltung, langfristig binden. Die landwirtschaftlichen Unternehmen müssen die Chance haben sich auf geänderte Rahmenbedingungen einstellen zu können. Es müssen klare gesellschaftliche Ziele definiert werden, die dann mit den entsprechenden Maßnahmen zu untersetzen sind. Wesentlich für solche Maßnahmen muss sein, dass sie administrierbar sind und der Verwaltungsaufwand in einem angemessenen Verhältnis zum Ergebnis steht. Verlässliche Politikentscheidungen müssen das Grundgerüst bilden.

2. Sind die Programmvorstellungen der EU-Kommission für die 2. Säule dazu geeignet, die tatsächlichen Anforderungen an ländliche Räume wie u. a. demografischer Wandel, soziale Infrastruktur gerecht zu werden oder müssten diese ggfs. neu ausgerichtet werden?

Eine ausgewogene räumliche Entwicklung bleibt auch in der zukünftigen Förderperiode ein Hauptziel der Gemeinsamen Agrarpolitik. Attraktive ländliche Räume sind angesichts bestehender und zukünftiger Herausforderungen, wie beispielsweise der demografischen Entwicklung, ein Ziel, das nicht allein der ELER mit den dort verankerten Maßnahmen erreichen kann. Eine stärkere Verzahnung des ELER und der Strukturfonds ist ein Anliegen, das die Kommission in der nächsten Förderperiode stärker in den Mittelpunkt stellen will.

Der ELER wird auch zukünftig seinen Beitrag für die Entwicklung ländlicher Räume leisten. Dabei soll das Maßnahmespektrum gegenüber der Förderperiode 2007 bis 2013 nicht grundsätzlich und wesentlich geändert werden. Die Maßnahmen zur Daseinsvorsorge und Dorfentwicklung, zur Diversifizierung, Fremdenverkehrs- und KMU-Förderung sowie zur Bildung finden sich im ELER-Verordnungsvorschlag wieder. Weitere Schwerpunkte setzt der ELER bei Maßnahmen zum Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen sowie bei Klimaschutz und Anpassungen an den Klimawandel. Der ELER kann damit seiner Verantwortung, einen wesentlichen Beitrag zu gleichwertigen Lebendbedingungen im ländlichen Raum zu leisten, grundsätzlich gerecht werden.

Entscheidende Faktoren für die Entwicklung der ländlichen Räume werden die Mitteleinrichtung der zweiten Säule und die erforderliche nationale Kofinanzierung sein.

3. In welcher Höhe sollte aus Ihrer Sicht die Umschichtungsmöglichkeit von Finanzmitteln von der 1. in die 2. Säule ausgestattet werden?

Direktzahlungen haben für die Gewinne der landwirtschaftlichen Unternehmen eine große Bedeutung. Allein durch die zu erwartenden Umschichtungen zwischen den Mitgliedstaaten in der ersten Säule wird mit Kürzungen zu rechnen sein. Insofern sollte die Finanzausstattung der 1. Säule möglichst stabil gehalten werden.

4. Wie bewerten Sie die Vorschläge der Kommission zur Ausgestaltung des Greenings, und welche Änderungsvorschläge haben Sie? Wo gibt es Abgrenzungsprobleme zur 2. Säule und wie könnten diese aufgelöst werden?

Aufgrund vielgestaltiger ökonomischer, ökologischer und sozialer Bedingungen haben Umweltmaßnahmen größere Effekte, wenn sie auf die regionalen Verhältnisse abgestimmt sind und gemäß den spezifischen Bedingungen der Region als Maßnahme der zweiten Säule programmiert, umgesetzt und evaluiert werden. Die Effizienz der vorgeschlagenen Greening-Maßnahmen ist daher zu hinterfragen.

Mit dem Greening der Direktzahlungen werden Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen in der ersten und der zweiten Säule umgesetzt. Darüber hinaus gehende vorgesehene Teilzahlungen für Junglandwirte oder benachteiligte Gebiete, aber auch gekoppelte Zahlungen führen zusätzlich zu einer stärkeren Überschneidung der beiden Säulen.

Der beste Lösungsansatz wäre, diese Elemente bei angemessener Beteiligung der EU ausschließlich in der zweiten Säule zu implementieren.

Eine zusätzliche Förderung über die erste Säule für Junglandwirte, Kleinlandwirte und Landwirte in benachteiligten Gebieten, sollte den Mitgliedstaaten freigestellt werden.

5. Wie bewerten Sie die vorgesehenen Kofinanzierungsmodalitäten für die 2. Säule?

Die von der Kommission vorgeschlagene EU-Kofinanzierung ist angesichts der vielschichtigen Probleme der ländlichen Räume nicht nachvollziehbar.

Für die noch im Gesundheitscheck 2008 als neue Herausforderung definierten Themen wie Wassermanagement, Klimaschutz, Biodiversität, erneuerbare Energien soll die EU-Kofinanzierung deutlich abgesenkt werden.

Mit dem vorgesehenen Kofinanzierungsansatz werden die bisherigen Erfolge bei der Entwicklung der ländlichen Räume in Frage gestellt und eine adäquate Reaktion auf neue Herausforderungen wird erschwert. Maßnahmen mit hohem europäischen Mehrwert sollten durch deutlich höhere EU-Finanzierungsanteile unterstützt werden. Grundsätzlich müssen fondsübergreifend vergleichbare Kofinanzierungssätze gelten, wenn die Fonds übergreifend genutzt werden sollen.

Übergangsregionen, die aus der Höchstförderung heraus fallen erfahren in den Strukturfonds eine höhere EU-Kofinanzierung als beim ELER. Das ist nicht gerechtfertigt. In Ländern mit knappen Haushaltsmitteln benachteiligt eine solche Differenzierung die Maßnahmen der ländlichen Entwicklung gegenüber den Maßnahmen von EFRE und ESF bei der Frage des Einsatzes von nationalen Kofinanzierungsmitteln.

6. Wie müssen Ihrer Ansicht nach die Maßnahmen des Greenings ausgestaltet werden, damit sie europaweit und in der Fläche eine signifikante ökologische Wirkung entfalten können, und wie bewerten Sie die Vorschläge zur Freistellung bestimmter Betriebe vom Greening (Kleinbetriebe, „Green by definition“)?

Bei einer pauschalen Festlegung von verpflichtenden Umweltmaßnahmen für jeden Betrieb ungeachtet regionaler Erfordernisse und Unternehmensspezifika werden geringere ökologische Wirkungen zu erwarten sein als bei Maßnahmen, die auf Regionen und Unternehmen abgestimmt sind. Der Heterogenität der Verhältnisse in der Europäischen Union wird nicht ausreichend Rechnung getragen.

Als Lösungsansatz bieten sich Maßnahmen der zweiten Säule an. Diese sind jedoch bei der derzeitigen Ausgestaltung mit einem wesentlich höheren Verwaltungsaufwand verbunden. Leider hat man es versäumt, über grundsätzliche Vereinfachungen der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums nachzudenken.

Bei der Freistellung bestimmter Betriebe werden willkürliche Grenzen gesetzt bzw. Produktionsformen bevorzugt. „Green by definition“ wäre grundsätzlich jedoch eine Möglichkeit den Verwaltungsaufwand zu reduzieren. „Green by definition“ könnte auf weitere Betriebe erweitert werden.

Ausnahmen von Greening-Auflagen und Anrechnungen anderer Maßnahmen werden grundsätzlich unterstützt. Die derzeit diskutierten zahlreichen Ausnahmemöglichkeiten zeigen jedoch auch, dass ein pauschales Greening über ganz Europa hinweg zahlreiche Probleme mit sich bringt.

7. Wie bewerten Sie die vorliegenden Legislativvorschläge hinsichtlich der Zielsetzung, die Macht der Erzeuger in der Wertschöpfungskette zu stärken, und welchen Änderungsbedarf sehen Sie?

Die Legislativvorschläge gehen in die richtige Richtung, die Funktionsweise der Lebensmittelversorgungskette und die Marktstellung der Land- und Agrarwirtschaft in der Wertschöpfungskette zu verbessern und Ungleichgewichte abzubauen. Durch Unterstützung von Erzeugerzusammenschlüssen und Branchenvereinbarungen soll die Stellung der Erzeuger gestärkt werden.

Die Ausgangssituation in den einzelnen Mitgliedstaaten ist dabei sehr unterschiedlich. Deutschland hat bereits mit dem Marktstrukturgesetz eine gute Grundlage, die es in anderen EU-Mitgliedstaaten bisher so nicht gibt. Es stand Modell bei der Erarbeitung der Legislativvorschläge. Von der vorgesehenen Gemeinschaftsregelung dürften somit in Deutschland keine größeren Impulse ausgehen.

Angesichts des Auslaufens der Milchquotenregelung 2015 ist die vorgesehene Regelung vor allem für Milcherzeuger von Bedeutung.

Die von der EU-Kommission vorgelegten Legislativvorschläge zur Änderung der einheitlichen Gemeinsamen Marktorganisation (EGMO) lassen grenzüberschreitende Erzeugerorganisationen und deren Vereinigungen sowie Branchenverbände zu. Eine wettbewerbsrechtliche Klarstellung der Tätigkeitsbereiche von Erzeugerorganisationen und deren Vereinigungen wurde erreicht. Außerdem ist zukünftig ein klarer Rahmen für Preisberichterstattung und Preisfeststellung gegeben.

Es ist nun notwendig, das Agar-Marktstrukturgesetz und die entsprechenden Durchführungsverordnungen zügig zu erlassen, damit die erweiterten Möglichkeiten hinsichtlich der kartellrechtlichen Freistellung bei Preisverhandlungen und zur Gründung transnationaler Erzeugerorganisationen verwaltungstechnisch sicher angewendet werden können. So fordert es auch die Agrarministerkonferenz.

Anstatt einer starren Obergrenze für die Größe einer Erzeugerorganisation sollte über den möglichen Bündelungsrad für Milch unter Berücksichtigung der jeweils vorhandenen Marktstrukturen entschieden werden. Durch flankierende Maßnahmen müssen darüber hinaus die Innovationskraft der milchverarbeitenden Unternehmen weiter gestärkt und in die Absatzförderung durch die Europäische Union investiert werden.

8. Sollte der Anbau von Leguminosen im Zuge der GAP-Reform stärker gefördert werden und wenn ja, wie?

Eine Ausdehnung des Leguminosenanbaus ist unter anderem aus Fruchtfolgegründen und zur Steigerung der Bodenfruchtbarkeit durchaus wünschenswert. Aber der Anbau von Leguminosen nimmt seit Jahren in Deutschland kontinuierlich ab.

Aktuelle Marktgegebenheiten wie vergleichsweise geringe Produktpreise und mangelnde Ertragsstabilität von Leguminosen haben viele Landwirte veranlasst, diese Kulturen nicht mehr anzubauen.

Eine weitere finanzielle Förderung nach dem Auslaufen der Eiweißprämie dürfte aus handelsrechtlichen Gründen nicht mehr möglich sein. Erfolgversprechender ist der Weg, die Rentabilität und die Ertragssicherheit des Anbaus zu verbessern. Dazu sind zusätzliche Investitionen in Forschung und Entwicklung notwendig.

Eine Möglichkeit bestände gegebenenfalls in einer Anbauförderung über Maßnahmen der zweiten Säule. Beim Greening wäre die Anrechnung von Leguminosenanbaufläche als ökologische Vorrangfläche zur Steigerung der Biodiversität zu prüfen. Es sind jedoch WTO-rechtliche Belange zu berücksichtigen.

9. Wie bewerten Sie die Vorschläge zu Kappung bzw. Degression der Direktzahlungen?

Der Markt- und Wettbewerbsgedanke, der mit der Mac-Sharry-Reform Einzug in die Gemeinsame Agrarpolitik gehalten hat, sollte weiter verfolgt werden. In eine solche Ausrichtung passt eine betriebsgrößenabhängige Kürzung der Direktzahlungen nicht.

Die gesellschaftlichen Anforderungen an die Landwirte im Zusammenhang mit der Basisprämie sollten sich nicht wesentlich ändern. Damit blieben die Cross Compliance-Anforderungen Teil der Basisprämie. Deren Erfüllung ist nicht an die Betriebsgröße gekoppelt. Gleiche gesellschaftliche Leistungen je Hektar müssen auch gleich entlohnt werden.

Auf Grund der differenzierten Agrarstruktur in Deutschland wären vor allem Unternehmen im Osten Deutschland von einer solchen Regelung betroffen. Fast 95% der Betriebe, die die Kürzungsschwelle nach einer Auswertung des vTI überschreiten würden, kommen aus Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Hier sind historisch begingt vergleichsweise größere Unternehmensstrukturen entstanden. Diese Unternehmen, die fest mit dem ländlichen Raum verankert sind, erfüllen in den verschiedenen Rechts- und Organisationsformen wie alle anderen landwirtschaftlichen Unternehmen die an sie gestellten gesellschaftlichen Anforderungen.

Auch wenn eine Anrechnung von Lohnzahlungen, wie im Direktzahlungsverordnungsvorschlag der Kommission dargestellt, dazu führen würde dass nur wenige Unternehmen am Ende Kürzungen erfahren, wären die negativen Auswirkungen beachtlich. Eine Fehlallokation der Produktionsfaktoren wäre ein Ergebnis. Auch zu hinterfragen ist, ob eine Orientierung auf einen hohen Arbeitskräftebesatz im Lichte der demografischen Entwicklung gerechtfertigt ist.

Ein enormer Verwaltungsaufwand wäre notwendig, der in keinem Verhältnis zum Ergebnis stünde und der sich auch regional differenziert darstellen würde.

Darüber hinaus wäre dies ein Schritt von der Agrar- zur Sozialpolitik, die nicht in der europäischen Verantwortung liegt und nicht Sinn und Zweck der Agrarpolitik ist.

10. Wie bewerten Sie die im Legislativvorschlag zur ELER-Verordnung verankerten Instrumente bezüglich ihrer Tauglichkeit für die Bewältigung der Herausforderungen Klima-, Arten-, Boden-, – und Wasserschutz, und wo sehen Sie Verbesserungsbedarf?

Das Maßnahmespektrum im Rahmen der ELER-Verordnung soll sich nach dem Vorschlag der KOM nicht grundsätzlich und wesentlich im Vergleich zur Förderperiode 2007-2013 ändern. In der aktuellen Förderperiode sind bereits Anstrengungen zum Klima-, Arten-, Boden- und Wasserschutz unternommen und Erfolge erzielt worden. Diese Bereiche wurden im Rahmen des Health Checks als neue Herausforderungen definiert und haben durch eine höhere EU-Kofinanzierung auch eine stärkere Unterstützung erfahren. Diese Präferenz soll zukünftig entfallen; das ist nicht nachvollziehbar.

Auch im Bereich der ELER-Verordnung wird sich der Verwaltungsaufwand erhöhen.

Es soll nach Vorstellungen der Europäischen Kommission Einschränkungen bei der Investitionsförderung geben. So sollen nur noch Unternehmen förderfähig sein, die eine bestimmte von den Mitgliedstaaten festzulegende Größe nicht überschreiten. Aber auch Investitionen in diesen Unternehmen tragen dazu bei, den neuen Herausforderungen zu begegnen, da der neueste Stand der Technik Ressourcen schonende Verfahren unterstützt.

Verbesserungsbedarf wird in einer deutlichen Senkung des Verwaltungsaufwandes gesehen. Durch eine Erhöhung der Flexibilität könnten regionale Besonderheiten besser abgebildet werden. Eine den Herausforderungen entsprechende EU-Kofinanzierung wäre ein weiterer Eckpunkt.

11. Einkommenswirkung der Direktzahlungen: Bitte bewerten Sie die 1. Säule der GAP in der Bedeutung für die Sicherung der landwirtschaftlichen Einkommen in Europa. Kann man über die gesamte Geltungszeit der Reform die Einkommenssicherung als qualifizierendes Argument für die Höhe und Art der Direktzahlungen vertreten?

In der EU sind die Direktzahlungen zu Beginn der neunziger Jahre als Kompensation von Preissenkungen eingeführt worden. Seit dieser Zeit haben sie sich vor allem in Deutschland einem großen Wandel unterzogen. Mit der Einführung der Betriebsprämienregelung in Deutschland im Jahr 2005 wurden die Direktzahlungen regional einheitlich gestaltet und weitgehend entkoppelt. Darüber hinaus sind sie an die Einhaltung von gewissen Standards gebunden.

Auswertungen von Testbetriebsergebnissen zeigen, dass die Betriebe in starkem Maße von Direktzahlungen abhängig sind.

Ohne eine finanziell gut ausgestattete erste Säule in ihrer derzeitigen Ausgestaltung ist eine flächendeckende Landwirtschaft gefährdet. Dazu tragen auch die im internationalen Vergleich hohen Anforderungen (Standards) an die landwirtschaftliche Produktion in der EU bei. Insofern besteht ein unmittelbarer Zusammenhang von wirtschaftlichem Ausgleich höherer europäischer Standards und des Einkommensziels.

Das Einkommensziel ist für die Bundesrepublik Deutschland im Landwirtschaftsgesetz des Bundes als ein zentrales Ziel der Agrarpolitik geregelt. Auch im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union ist das Ziel einer angemessenen Lebenshaltung enthalten.

12. Soziale Leistungen: In den Vorschlägen der Kommission ist indirekt über den Degressions- und Kappungsvorschlag eine Bindung der Direktzahlungen an betriebliche Arbeitsplätze enthalten. Bitte bewerten sie diesen Vorschlag der Kommission. Welche möglichen weiteren Vorschläge sehen Sie zur Einbeziehung des Faktors Arbeit und der ländlichen Arbeitsplatzsicherung in der GAP?

Degression und Kappung sind keine Elemente, die in eine faire auf den Markt ausgerichtet europäische Agrarpolitik gehören. Ich lehne sie grundsätzlich ab.

Bei Verzicht auf diese Elemente wäre die sehr aufwendige Beachtung von Lohnzahlungen, Steuern und Sozialbeiträgen entbehrlich.

Die indirekte Bindung der Direktzahlungen an die betrieblichen Arbeitsplätze stellt eine Faktorsubvention dar, die dem Ziel einer Verbesserung der Produktivität der Landwirtschaft und damit auch der Entlohnung der in der Landwirtschaft Beschäftigten widerspricht. Fehlallokationen des Faktor- und besonders des Kapitaleinsatzes wären die Folge. Kern der GAP bis 2013 war die Entkoppelung der Direktzahlungen von der Produktion, d. h. die Gewährung der Direktzahlungen unabhängig vom Umfang der Produktion oder des Faktoreinsatzes. Dieser Grundsatz muss konsequent fortgeführt werden.

Maßnahmen, die dem Erhalt oder der Schaffung von Arbeitsplätzen dienen gibt es in der Gemeinsamen Agrarpolitik bereits im Rahmen der Förderung der ländlichen Entwicklung. Sie bieten einen Anreiz zur Erhöhung der Wertschöpfung über eine stärkere Veredlung im Rahmen tierischer Produktion, Sonderkulturen oder Obst und Gemüse. Einen Ansatz über die erste Säule geht fehl.

13. Greening: Wie bedeutsam ist aus Ihrer Sicht die Position der Kommission, das Greening für alle antragstellenden Betriebe zur Pflicht zu machen und für eine EU-weite Geltung zu sorgen und ist in dem Zusammenhang die Begrenzung bzw. der Anteil von 30 Prozent der 1. Säule Mittel richtig?

Das Ziel der Erhöhung des Umweltbeitrages der Gemeinsamen Agrarpolitik wird unterstützt. Allerdings ist der Ausgestaltungsansatz zu hinterfragen. Wir haben bereits ein Paket mit Anforderungen, die für alle Direktzahlungsempfänger gelten, das System Cross Compliance. Darüber hinaus haben sich gezielte, regional abgestimmte Maßnahmen der zweiten Säule bewährt. Mit Verwaltungsvereinfachung, EU-Kofinanzierungssätzen in aktueller Höhe und mehr Flexibilität wären zusätzliche positive Effekte zu erwarten.

In die Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik wurden zwischenzeitlich Umwelt-, Natur-, Arten-, Verbraucher-; Klimaschutz einbezogen. Dies wird jedoch nicht in der Gesellschaft entsprechend wahrgenommen und honoriert. Ob ein pauschaler Ansatz diesem Defizit entgegen treten kann, ist fraglich.

Ein pauschaler Anteil einer Ökologisierungskomponente an den Direktzahlungen kann wissenschaftlich kaum begründet werden. Es ist ein willkürlich festgelegter Wert.

14. Aktiver Landwirt: Welche Position vertreten Sie zum Vorschlag der Kommission der Abgrenzung „aktiver Landwirte“? Ist es aus Ihrer Sicht richtig, den Bezug der Direktzahlungen zu landwirtschaftlichen bzw. nicht landwirtschaftlichen Einkommen zu setzen? Wie könnte aus Ihrer Sicht eine Abgrenzung aktiver Landwirte aussehen?

Mit der Definition des aktiven Landwirts will die EU-Kommission die Direktzahlungen gezielter auf Betriebsinhaber ausrichten, die tatsächlich eine landwirtschaftliche Tätigkeit ausüben. Diese Zielrichtung steht nicht im Einklang mit der grundsätzlichen Rolle der Direktzahlungen als Ausgleich für einzuhaltende hohe europäische Standards.

Der Kommissionsvorschlag zur Abgrenzung „aktiver Landwirt“ muss grundsätzlich aus verschiedenen Gründen abgelehnt werden. Eine Bezugnahme auf landwirtschaftliche und nicht landwirtschaftliche Einkommen würde eine Verfügbarkeit und Nutzung von Daten außerhalb des Agrarbeihilfesystems erfordern. Eine derartige Verknüpfung beispielsweise mit den Datensystemen der Finanzverwaltung ist organisatorisch nur mit einem nicht zu rechtfertigenden Verwaltungsaufwand umsetzbar. Allein der Abschluss eines Steuerfestsetzungsverfahrens kann in Einzelfällen einen großen Zeitraum umfassen. Darüber hinaus stellen sich weitere Umsetzungsfragen.

Mit dem Kommissionsvorschlag ist nicht sicher gestellt, dass die Personengruppen ausgeschlossen werden, die man mit einer solchen Regelung erreichen will. Andererseits könnten Zahlungsempfänger ausgeschlossen werden, die jedoch nicht ausgeschlossen werden sollen, wie gemeinnützige Einrichtungen, Nebenerwerbslandwirte, etc..

Dieser Vorschlag unterstreicht die Tendenz die Gemeinsame Agrarpolitik sozialpolitisch zu entwickeln.

Sofern an der Abgrenzung „aktive Landwirte“ festgehalten werden sollte, stellt eine aktuell diskutierte Negativliste einen zumindest besser verwaltbaren Kompromiss dar.

15. WTO-Kontext: Gelingt es aus Ihrer Sicht mit den vorliegenden Vorschlägen zur GAP-Reform einen Effekt auf die Debatte um soziale und ökologische Rahmenbedingungen in den WTO-Verhandlungen zu bewirken? Was muss aus Ihrer Sicht getan werden, um die EU-Agrarpolitik kohärenter zur EU-Entwicklungspolitik zu machen?

In diesem Zusammenhang sollte an die Kritik an der EU-Agrarpolitik aus Entwicklungspolitischer Sicht in den 1970er und 1980er Jahren erinnert werden. In dieser Zeit wurden auf Grund der Preisstützung erhebliche Überschüsse an Agrarprodukten erzeugt, die mit Hilfe von Exportsubventionen aus den Weltmärkten abgesetzt werden mussten und dort zu Preissenkungen führten. Zentrale Forderung der Entwicklungspolitik an die Agrarpolitik war damals die Rückführung subventionierter Agrarexporte mit dem Ziel einer Erhöhung der Agrarpreise in Entwicklungs- und Schwellenländern als Motivation zur Steigerung der Eigenerzeugung und Selbstversorgung von bzw. mit Nahrungsmitteln. Diesen Argumenten wurde mit den GAP-Reformen seit 1992 Rechnung getragen.

16. Berechnungen zeigen, dass es gerade für viehhaltende Betriebe ökonomisch Sinn machen kann, auf die Greeningprämie zu verzichten, weil die Kosten für die Erfüllung der Greening-Auflagen die Höhe der Greening-Prämie übersteigen. Wie bewerten Sie vor diesem Hintergrund die tatsächliche Lenkungswirkung der Greening-Maßnahmen für den Klima- und Umweltschutz in der Landwirtschaft?

An diesen Berechnungen wird deutlich, dass ein Pauschalansatz nicht der effizienteste Weg ist, um Umwelt-, Natur- und Klimaschutzmaßnahmen umzusetzen. Die Unternehmen werden versuchen, die durch das Greening für den Betrieb verursachten Kosten so gering wie möglich zu halten.

17. Die Agrarumweltmaßnahmen der 2. Säule ermöglichen einen zielgenauen Zuschnitt auf die Bedürfnisse der einzelnen Mitgliedsstaaten. Die Greeningmaßnahmen in der 1. Säule wären hingegen in allen 27 EU-Mitgliedsstaaten ohne Berücksichtigung regionalspezifischer Herausforderungen an den Umweltschutz umzusetzen. Wie bewerten Sie dies im Hinblick auf die finanzielle und ökologische Effizienz der Greening-Maßnahmen?

Das ist ein sehr berechtigter Kritikpunkt an den EU-Vorschlägen. Regionale und Unternehmens-Spezifika werden nicht ausreichend berücksichtigt und die Effizienz der Maßnahmen ist daher in Frage zu stellen.

- 18. Die von der EU-Kommission vorgeschlagene Regelung zur Kappung und Degression der Direktzahlungen zeigt hinsichtlich der betroffenen Betriebe eine sehr geringe Wirkung. In Deutschland wären vor allem agrargenossenschaftliche Betriebe in den neuen Bundesländern von der Kappung berührt. Sehen Sie in einer solcher Differenzierung der Direktzahlungen nach großen und kleinen Betrieben eine Diskriminierung bestimmter Betriebsformen?**

Von einer Degression und Kappung wären Unternehmen aller Rechtsformen in Europa mit Schwerpunkt in den neuen Bundesländern betroffen.

Diese Betroffenheit würde sich mit einer von der Kommission vorgeschlagenen Anrechnung der Lohnzahlungen relativieren. Ein enormer Verwaltungsaufwand wäre notwendig, um eine geringe Transferzahlung zu ermitteln.

Besonders benachteiligt würden Unternehmen, in denen die Arbeitskräfte als Mitunternehmer tätig sind und daher aus den Gewinnen entlohnt werden. Die vorgesehene Regelung stellt auf die Lohnzahlungen ab, die in diesen Betrieben nicht oder kaum anfallen. Das wäre eine ungerechtfertigte Benachteiligung von Unternehmen mit Familienarbeitsverfassung.

- 19. Die EU-Kommission hat das Ziel ausgegeben, die GAP merklich zu entbürokratisieren. Wie bewerten Sie vor diesem Hintergrund die Regelungen zum „aktiven Landwirt“ in der 1. Säule?**

Nicht nur der Vorschlag zum „aktiven Landwirt“ zeigt, dass das Ziel einer Entbürokratisierung deutlich verfehlt wurde. Es stellt sich die Frage, ob die von der Kommission vorgeschlagene Abgrenzung aktiver Landwirte überhaupt umsetzbar ist. Das zu betrachtende Einkommen ist nicht definiert, schon gar nicht EU-einheitlich. Selbst wenn auf eine steuerrechtliche Definition abgestellt wird, ist dies nicht ohne weiteres umsetzbar. Juristischen Personen sind auch dann Gewerbebetriebe kraft Rechtsform, wenn sie ausschließlich Landwirtschaft betreiben und damit keine landwirtschaftlichen Einkünfte nachweisen. Der Abschluss eines Steuerfestsetzungsverfahrens kann sich in Einzelfällen über Jahre erstrecken. Erhält das landwirtschaftliche Unternehmen in der Zeit keine Direktzahlungen? Ein weiteres Zuordnungsproblem kann im Falle von Einzelunternehmen und Personengesellschaften die gemeinsame Veranlagung von Ehegatten zur Einkommensteuer darstellen, wenn einer der Ehegatten außerhalb der Landwirtschaft erwerbstätig und nicht Mitunternehmer im landwirtschaftlichen Unternehmen ist. Die Umsetzbarkeit ist aus all diesen Gründen höchst fraglich.

- 20. Sehen Sie in den Verordnungsentwürfen das Ziel der EU-Kommission erfüllt, die GAP zu entbürokratisieren? Bitte bewerten Sie die Frage der Bürokratiekosten aus Sicht der Zuwendungsempfänger und aus Sicht der umsetzenden Behörden.**

Nein, dieses Ziel wurde weder für die erste noch für die zweite Säule der GAP erfüllt. Wie hoch die Aufwendungen für die Zahlungsempfänger bzw. die Behörden sein werden, ist nicht abschätzbar. Noch liegen die Regelungen nicht im Detail vor. Die Durchführungsverordnungen führen erfahrungsgemäß zu weiteren Bestimmungen, die den Verwaltungsaufwand für alle Beteiligten erhöhen. Es ist lediglich die Aussage möglich, dass der Begünstigte zukünftig noch mehr Zeit in die Nachweisführung investieren muss und dass sich der Verwaltungsaufwand durch einen höheren Prüf-, Kontroll- und Evaluierungsaufwand insbesondere auch für die Verwaltungen erhöht.

In ihrer Folgenabschätzung hat die EU-Kommission selbst einen bürokratischen Mehraufwand von 15% errechnet. Der Aufwand ist auch jetzt schon erheblich.

Ein derartiger Verwaltungsaufwand für Zahlungsempfänger und Behörden verbraucht nicht nur wertvolle Ressourcen, sie fördert auch die Politikverdrossenheit. Dem müssen wir entgegen wirken.

21. Wie beurteilen Sie die neuen biophysikalischen Kriterien im Hinblick auf den Umfang und Zuschnitt der benachteiligten Gebiete und die Auswirkungen der Änderungen auf die verschiedenen Regionen Deutschlands?

Die von der Kommission unter Hinzuziehung wissenschaftlicher Sachverständiger ermittelten acht Boden- und Klimakriterien bilden eine mögliche Grundlage für eine objektive und eindeutige Einstufung der benachteiligten Gebiete. Die vom Europäischen Rechnungshof bemängelten und derzeit in der EU vorliegenden sehr unterschiedlichen nationalen Kriterien, anhand derer bestimmt wird, ob ein Gebiet Zahlungen als benachteiligtes Gebiet erhalten kann, führen gegenwärtig zu einer Ungleichbehandlung. Allerdings ist die Einführung dieses neuen Systems mit zusätzlichem Verwaltungsaufwand gegenüber der bisherigen Abgrenzung in Deutschland verbunden.

Es besteht die Gefahr, dass die Indikatoren ihre Aussagekraft verlieren, wenn das Beurteilungsgebiet zu groß gewählt wird.

Die Diskussion um das Feintuning kann voraussichtlich nicht rechtzeitig vor Beginn der neuen Förderperiode abgeschlossen werden. Eine Verschiebung der Einführung der neuen Beurteilungsgrundlage für die Ausgleichszulage wird daher befürwortet.

Deutschland setzt sich richtigerweise im Zusammenhang mit der Neuabgrenzung benachteiligter Gebiete für das deutsche Indexsystem mit der Ertragsmesszahl ein. Dies wird als sachgerechter erachtet, weil es die Ertragsfähigkeit des Bodens besser abbildet.

22. In welcher Weise beeinflussen die Vorschläge von EU-Agrarkommissar Ciolos zu Kappung und Degression sowie zum Greening die Möglichkeiten der deutschen Landwirtschaft den beiden globalen Herausforderungen: a) der Produktion von Lebensmitteln und b) der Produktion von Biomasse für die energetische Verwertung gerecht zu werden, und welche Auswirkungen haben sie auf die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Landwirte im internationalen Vergleich?

Die Teilmaßnahmen des Greening – ökologische Vorrangflächen, Anbaudiversifizierung und Grünlanderhalt – bewirken tendenziell eine Verringerung der landwirtschaftlichen Produktion.

Für die Bewertung der Einführung ökologischer Vorrangflächen wird maßgeblich sein, ob und in wieweit landwirtschaftliche Nutzung möglich ist oder nicht. Insbesondere wenn eine landwirtschaftliche Nutzung nicht möglich ist, werden die Produktionsgrundlage, die Produktion und damit die Einkommen landwirtschaftlicher Unternehmen verringert. Das hat negative Effekte auf die Produktion von Agrarrohstoffen als Ausgangspunkt für eine Verwertung in der Nahrungsmittelproduktion aber auch für eine stoffliche oder energetische Nutzung. Damit geht der Vorschlag mit den Herausforderung der Ernährung einer stark wachsenden Weltbevölkerung aber auch der Energieversorgung und Ressourceneffizienz nicht konform.

Für den Bodenmarkt kann von einer die Nachfrage belebenden und damit tendenziell den Preis erhöhenden Wirkung des Greening ausgegangen werden, da Landwirte bestrebt sein dürften, die Produktionskapazität ihrer Betriebe im bisherigen Umfang zu erhalten. Insgesamt ist von negativen Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe in Deutschland auszugehen.

Kappung und Degression sind ebenfalls Elemente, die die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Unternehmen beeinflussen. In der derzeit vorgeschlagenen Ausgestaltung kann es über die Anrechnung von Lohnzahlungen zu Fehlallokationen der Produktionsfaktoren und damit insgesamt zu gesellschaftlichen Wohlfahrtsverlusten kommen.

Zudem ist eine räumliche Konzentration der Greening-Maßnahme „ökologische Vorrangfläche“ auf weniger vorteilhafte Standorte nicht auszuschließen, wie wir es bei der obligatorischen Flächenstilllegung bereits festgestellt hatten. Dies schränkt die Wirksamkeit der Maßnahmen erheblich ein.

23. In welcher Weise beschränken die Vorschläge von EU-Agrarkommissar Ciolos die unternehmerische Freiheit der Landwirte in Deutschland, die Minderungen der Direktzahlungen durch eine nachhaltige Intensivierung der Bewirtschaftung sowie durch Ausweitung des Betriebes auszugleichen und inwiefern bedeuten diese Vorschläge einen Paradigmenwechsel gegenüber den bisherigen Agrarreformen, die Anreize gesetzt haben, dass Landwirte ihr Einkommen zunehmend am Markt erwirtschaften und damit unabhängiger von Transferzahlungen werden?

Der bisherige Weg der Gemeinsamen Agrarpolitik auf eine zunehmende Marktausrichtung wird mit den von der Kommission vorliegenden Vorschlägen nicht konsequent fortgesetzt.

Greening und betriebsgrößen- und lohnkostenabhängige Kürzungen schränken die Entscheidungsfreiheit der Landwirte ein, beziehungsweise wirken Markt lenkend. Auf der anderen Seite sind die Bemühungen der Entkopplung der Direktzahlungen, die den Landwirt bei einer Ausrichtung seiner Produktionsentscheidungen auf den Markt unterstützen, nicht stringent genug. Die Kopplungsmöglichkeiten sollen im Vergleich zur aktuellen Förderphase sogar noch erweitert werden.

Deutschland ist in der Umsetzung der Entkopplung sehr weit. Die Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik hätte diesen Prozess in den anderen Mitgliedstaaten weiter unterstützen müssen, insbesondere auch um daraus entstehende Wettbewerbsverzerrungen abzubauen.

24. Welche Folgen wird neben den direkten Auswirkungen des Greenings auf die landwirtschaftlichen Betriebe das „Greening“ in vor- und nachgelagerten Bereichen der Landwirtschaft haben (z. B. auf Betriebsstrukturen, Zulieferern, Pachtpreise bis hin zu Verbraucherpreisen) und welche Mitnahmeeffekte sind zu befürchten?

Die einzelnen Folgen sind nur schwer kalkulierbar und werden sich je nach Unternehmen und Region differenziert darstellen. Die Unternehmen werden jedoch versuchen, die ökonomischen Auswirkungen so gering wie möglich zu halten. Das vTI hat mögliche Anpassungen in einer Studie untersucht und ist zu folgenden nachvollziehbaren Ergebnissen gekommen.

Die Bereitstellung von ökologischer Vorrangfläche wird zu einer Reduzierung des Einkommens führen, wenn der Unternehmer dafür Flächen aus der Produktion nehmen muss. Die Landwirte werden dabei versuchen, die weniger produktiven Flächen hierfür anzusetzen beziehungsweise werden regionale Flächentransfers durchführen. Eine Reduzierung des Flächenangebots kann in manchen Regionen die Flächenknappheit verschärfen. Das wird Auswirkungen auf den Bodenmarkt haben.

Auch das Erreichen der angestrebten Umwelteffekte würde durch räumliche Konzentration konterkariert.

25. Wie bewerten Sie die Befürchtung, dass es durch die mit den Greening- bzw. den ELER-Maßnahmen verbundene Steigerung der Extensivierung in der europäischen Landwirtschaft zu einer Intensivierung der landwirtschaftlichen Produktion auf den übrigen bewirtschafteten Flächen sowie in anderen Weltregionen kommt, deren negativen Umwelteffekte die postulierten Effekte in Europa übersteigen?

Die durch das Greening- und durch bestimmte ELER-Maßnahmen zu erwartenden Extensivierungseffekte in der europäischen Landwirtschaft bewirken einen Rückgang ihrer Produktion.

Da die EU im internationalen Vergleich über hohe Umweltstandards verfügt, erfolgt mit der Abgabe von Marktanteilen in außereuropäische Länder die Verlagerung der Produktion in Gebiete mit geringeren Umweltstandards und damit den „Export“ von Umweltbelastungen. Dieser Mechanismus gilt nicht nur für Einschränkungen der landwirtschaftlichen Produktion in Folge der Einführung des Greenings bzw. bestimmter ELER-Maßnahmen, sondern für Normen und Standards auf allen die Landwirtschaft betreffenden Rechtsgebieten.

Insgesamt sind Maßnahmen zur Extensivierung der landwirtschaftlichen Produktion vor dem Hintergrund der zunehmenden Weltbevölkerung und des steigenden Bedarfs an Agrarrohstoffen kritisch zu bewerten.